NOV242025_10B5203 · NIW · 中文参考译文

AAO 非先例决定。非官方中文译文，以英文原件为准。

美国公民及移民服务局
行政上诉办公室
非先例决定

案号：40304141 日期：2025年11月24日

对服务中心运营处决定的上诉

表格 I-140，外籍工人移民申请（国家利益豁免）

申请人是一名房地产开发行业的首席财务官（CFO）和企业家，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得职业移民第二优先（EB-2）移民分类，并寻求对此分类所附的工作邀请要求给予国家利益豁免。见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

服务中心运营处（SCOPS）否决了该申请，认定尽管申请人符合高级学位专业人士资格，但其未能证明豁免所需的工作邀请、从而豁免劳工证将符合国家利益。此事现依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室进行上诉审查。

申请人负有举证责任，须以优势证据证明其符合资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对此事项中的问题进行重新审查（de novo）。Matter of Christa's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，本办公室将驳回上诉。

一、法律

为符合基础EB-2签证分类资格，申请人必须证明其为高级学位专业人士或在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的人士。本法第203(b)(2)(A)条。

高级学位是指任何高于学士学位的美国学术或专业学位或外国同等学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。美国学士学位或外国同等学位加上该专业领域五年逐步晋升的工作经验，等同于硕士学位。同上。

如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，其随后必须证明其值得对工作邀请要求给予“ 国家利益 ”方面的酌情豁免。本法第203(b)(2)(B)(i)条。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016)提供了审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar指出，美国

公民及移民服务局（USCIS）可作为酌情事项[1]给予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

同上。

二、分析

申请人的拟议事业是在佐治亚州建立一家房地产开发公司，为个人和企业提供“新的、高质量的建筑单元”。申请人表示其将担任该公司的CFO，负责“管理和监督其财务、优化成本并最大化利润”。其进一步主张其事业将“改善美国人获得可负担住房的机会”，并“在美国直接和间接地创造重大的财务和就业利益”。

A. EB-2分类

申请人提交了其美国信息系统管理理学硕士学位和美国工商管理理学学士学位，以及学业成绩单。SCOPS认定申请人符合作为持有高级学位专业人士的EB-2分类资格。本办公室同意。上诉中唯一的问题是，其是否符合国家利益豁免工作邀请要求的资格并值得该豁免。

B. 实质价值与国家重要性

Dhanasar第一项要件——实质价值与国家重要性——侧重于该个人拟从事的具体事业。同上。事业的 merit 可在商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育等一系列领域中得到证明。同上。SCOPS认定申请人的拟议事业具有实质价值，本办公室同意。然而，SCOPS认定申请人未能证明其拟议事业具有国家重要性。

在确定拟议事业是否具有国家重要性时，本办公室考虑其潜在的预期影响。同上。在Dhanasar中，本办公室指出，在评估国家重要性时，“我们寻找”拟议事业的“更广泛影响”，并且“一项事业可能具有国家重要性，例如，因为它在某一特定领域内具有国家甚至全球影响。”同上。本办公室还指出，“一项具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他重大积极经济效应的事业，特别是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。”同上，第890页。

[1] 见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第三、第九、第十一和哥伦比亚特区巡回上诉法院一致，认定USCIS给予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于酌情性质）。

在上诉中，申请人主张SCOPS拒绝其国家利益豁免存在错误，并声称其拟议事业“充分满足”Dhanasar框架的国家重要性要求。然而，值得注意的是，申请人并未指出SCOPS在证据分析中具体错在何处的实例。仅对SCOPS的决定提出笼统异议，而未指明其认为不正确的否决决定的具体方面，申请人未能充分确定其上诉的依据。[2] 尽管如此，本办公室已审查了全部记录，并将解释为何申请人未能根据Dhanasar框架第一项要件确立其事业的国家重要性。

在此，申请人主张其事业具有国家重要性，因为它解决了全国性的可负担住房短缺问题，支持重要的公共福利目标，并与政府倡议相一致。申请人提供了关于全国可负担住房危机以及佐治亚州住房危机的统计信息，并讨论了涉及外国投资、低收入住房和无家可归问题的三项政府倡议。其表示其“拟议开发项目通过在短缺最严重的地区提供高质量、可负担的混合用途社区，直接解决了这些相互交织的问题”，并且“其专注于I与州和区域需求相一致，同时也为面临类似挑战的其他南方城市提供了可复制的模式。”

尽管本办公室认识到申请人促进经济和解决住房需求的一般意图是一项具有实质价值的事业，但其并未详细说明其单一的房地产开发公司将如何具体影响所称的全国性住房短缺和无家可归危机。仅仅在重要领域或职业中工作不足以确立拟议事业的国家重要性。同上，第889页。相反，在确定拟议事业是否具有国家重要性时，相关问题不是该个人将工作的领域、行业或职业的重要性；相反，本办公室侧重于“外籍国民拟从事的具体事业”。同上。尽管一项被证明具有广泛增强社会福利的重大潜力的事业可被视为具有国家重要性，[3] 但在此，申请人描述了值得称赞但宽泛的雄心，而未在其通过公司工作创建住宅和商业物业的意图之外识别或界定其具体事业——一家将在美国数万家房地产开发企业中运营的单一房地产开发企业。申请人未提供证据说明，例如，其公司开发一栋作为租户住所的建筑将如何构成一项具有国家重要性的事业。在Dhanasar中，本办公室认定请愿人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。同上，第893页。在此，申请人未能确立其拟议事业将充分超越其客户群，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响其领域。

申请人强调其美国教育和在尼日利亚的专业经验。然而，申请人的教育、技能和经验是Dhanasar第二项要件下的考虑因素，该要件“将焦点从拟议事业转移到外籍国民”。同上，第890页。问题

[2] Matter of Valencia, 19 I&N Dec. 354, 354-55 (BIA 1986)。

[3] 见6 USCIS政策手册F.5(D)(1)，https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。

在于申请人是否已以优势证据证明其拟议事业的国家重要性。

此外，申请人引用了其商业计划，并称其“将在创造就业方面产生显著效益”。然而，申请人商业计划中包含的就业创造和收入预测缺乏显示其依据的细节，也未解释这些预测将如何实现，因此不足以佐证其事业的国家重要性。即使申请人已为这些预测建立了充分依据，它们仍不能确立拟议事业的国家重要性。虽然预计损益表显示申请人的房地产开发业务具有增长潜力，但它并未证明其事业对地区或国家经济产生的效益将达到Dhanasar案所设想的“实质性积极经济影响”水平，以确立其国家重要性。Id. at 890。

此外，我们审查了来自_____一位管理与全球商务教授的专家意见信。在论述Dhanasar框架的第一项要件时，作者对申请人业务的描述在很大程度上类似于其职业计划。该专家意见信非常笼统，重点显著集中于房地产和建筑行业的重要性、小企业主对美国经济的影响以及国家倡议。然而，该信未包含关于申请人拟议事业的充分信息和解释，记录中也没有足够的佐证证据，以表明申请人在房地产开发行业的具体拟议工作在其领域具有更广泛的影响，或对我国产生达到国家重要性水平的实质性积极经济影响。因此，该信不足以确立申请人具体拟议美国工作的国家重要性。See Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。

最后，我们还审查了申请人的推荐信。然而，推荐信在确立申请人符合Dhanasar第一项要件资格方面几乎没有证明价值。虽然作者们赞扬申请人的技能、个人特质和过往成就——这些因素更多与第二项要件相关——但他们并未讨论申请人的具体拟议事业或其影响。

III. 结论

由于申请人未根据Dhanasar测试的第一项要件确立资格，我们无需处理其在其余要件下的资格，并在此予以保留。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无需对作出其所得结果所不必要的争议问题作出认定”）；另见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n. 7 (BIA 2015)（在申请人本不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。举证责任在申请人，须以优势证据标准证明其满足所寻求福利的每项资格要求。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-376。申请人在此未做到这一点，因此，我们认定其未能作为自由裁量事项确立国家利益豁免的资格。

裁定：上诉被驳回。

通知：本决定构成本事项的最终决定。提交动议不会推迟决定的效力。8 C.F.R. § 103.5(a)(1)(iv)。非法居留、或其他不可入境或可驱逐的外国人，可能因签发I-862表（出庭通知）而根据该法第240条面临遣返程序的启动。该等程序可能导致其被驱逐出美国，并可能使其未来无法获得签证或其他移民福利。